

Ley de desarrollo y protección social de El Salvador

Su impacto en la sostenibilidad
de las finanzas públicas

Ley de desarrollo y protección social de El Salvador

**Su impacto en la sostenibilidad
de las finanzas públicas**



Ley de desarrollo y protección social de El Salvador

**Su impacto en la sostenibilidad
de las finanzas públicas**

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

336

P438L Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-

Ley de desarrollo y protección social de El Salvador : su impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas / Carlos Armando Pérez Trejo.

sv -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2014.
54 p. : il. ; 28 cm.

En formato pdf, 4.50 mb. -- www.repo.funde.org

ISBN 9789996149221 (E-book)

1. Finanzas públicas–El Salvador. 2. Política fiscal. 3. Gasto social.

I. Título

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

San Salvador, El Salvador, Centroamérica
diciembre de 2014

Investigación elaborada por:

Carlos Armando Pérez Trejo

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

© FUNDE, 2014

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite a la FUNDE.

Con el apoyo de:



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise

Índice general

Introducción6

Capítulo 01

Rol del Estado e importancia del gasto público social10

1. El Estado y su rol en la sociedad10
2. Aspectos generales de la política social13
3. El gasto público social15

Capítulo 02

Antecedentes de la política social y el gasto público social en El Salvador18

Capítulo 03

Caracterización del proyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social y determinación de su costo fiscal26

1. Aspectos generales del proyecto de ley26
2. Costo fiscal de los programas sociales29

Capítulo 04

Impacto de la Ley de desarrollo y protección social en la situación financiera del gobierno y en la sostenibilidad fiscal34

Capítulo 05

Fuentes de financiamiento de los programas sociales enmarcados en el proyecto de ley40

Capítulo 06

Reflexiones y algunas recomendaciones de política44

Referencias48

Introducción

La política social es un conjunto de prácticas que se interesa por el bienestar de las personas mediante la acción social. A través de sus acciones busca comprender y explorar el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido.

Bajo estas premisas y a través de las acciones de política, los gobiernos desempeñan su rol de redistribuir la riqueza de un país, cumpliendo además con su misión de asegurar mejores niveles de vida y bienestar para toda la población.

En El Salvador, la política social se ha expresado en los rubros tradicionales: educación, salud, vivienda, trabajo y previsión social. Para ello y durante los últimos 25 años, luego de la década de los 80's, época en la que se dio prioridad al gasto en defensa, el Estado ha destinado la mayor parte de los recursos del presupuesto hacia dicho sector.

En esa lógica, a lo largo del tiempo, se han creado programas sociales en distintos ámbitos, al mismo tiempo que se ha aumentado el presupuesto de educación y salud, confirmándose éstos como los pilares fundamentales de la política social en el país.

La mayoría de los programas sociales nacieron en los 90's derivados del auge del crecimiento económico y de los mejores resultados fiscales, que a su vez se vieron

fortalecidos por las reformas estructurales implementadas en el sector público.¹ Es de esta forma como los programas de alimentación escolar, subsidios a los servicios básicos, entidades de protección de la familia, centros de formación de mujeres, entre otros, son los pioneros de lo que hoy es una amplia red de programas en las distintas áreas de la gestión pública social.

La ejecución de la política social le significa actualmente al Estado casi el 40% del gasto del Sector Público no Financiero (SPNF), que equivale a 8.5% del PIB, nivel que cobra especial importancia dados los enormes déficits sociales que El Salvador arrastra desde hace décadas y que han sido exacerbados por la crisis económica que comenzó a mediados de 2008. Ejemplo de ello es la pobreza total, que de acuerdo a la CEPAL, en 2012 ascendió al 45.3% de los hogares, a pesar de que el gobierno afirma que únicamente el 29.3% de los hogares son pobres.

En este contexto, durante la fase final de la administración 2009-2014 se planteó una nueva forma de gestionar la política social, mediante el establecimiento sistemático de una red de protección social. Es de esta for-

ma como a finales de 2013 se presentó el proyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social, mismo que fue aprobado en marzo de 2014, como un instrumento cuyo objetivo, de acuerdo al texto propuesto, es establecer las políticas, planes, programas, así como el sistema necesario para proteger, promover y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas. Esto en términos prácticos significa que la política social definida en la propuesta de ley está encaminada a lograr la universalidad de los beneficios de los programas sociales.

A raíz de lo anterior, el presente estudio estima el costo financiero de los programas incluidos en la propuesta de ley, a los que adiciona el costo de otros programas pilares de la política social, con el objetivo de analizar su impacto en la situación fiscal y en la sostenibilidad en el mediano plazo. En dicha línea, se simula su efecto en el déficit global, el peso que ejerce el gasto rígido en la liquidez presupuestaria del gobierno y los márgenes de política resultantes luego de cubrir las obligaciones predeterminadas por la ley.

El siguiente aspecto tratado es el efecto de los programas sociales de la propuesta en

los indicadores de solvencia, para lo cual se hace un análisis de sensibilidad estática, del que se obtiene la diferencia en el esfuerzo fiscal necesario para estabilizar la deuda pública en un nivel determinado, así como el esfuerzo requerido para reducir la deuda a un nivel meta en un período dado.

El estudio hace también una breve evaluación de la naturaleza de los programas sociales de la propuesta de ley, en especial, si éstos corresponden a una política social asistencialista o si tienen las características de una política subsidiaria. El objetivo de dicho análisis es ver en qué medida los programas pueden contribuir a elevar el bienestar de la población más necesitada.

Un aspecto importante es que el estudio no profundiza en el análisis de la eficiencia y efectividad de los programas en su totalidad o de uno en particular, sino que se limita a cuantificar su costo y a modelar su efecto en la situación financiera del gobierno.

Así pues, el documento presenta en primer lugar una breve reseña del rol del Estado y la importancia de la política social para cumplir con sus objetivos primordiales. Se hace además una descripción de los antecedentes y la evolución de la política social y del gasto público social en El Salvador.

En el siguiente apartado se hace una caracterización de la Ley de Desarrollo y Protección Social, analizando sus objetivos, componentes, programas y metodologías de ejecución. En una segunda sección se presenta la cuantificación del costo de los programas para el período 2014-2019, considerando dicho horizonte por constituir un período de grandes desafíos para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Luego, se hace un análisis de las distintas fuentes disponibles para financiar los programas sociales, poniendo énfasis en los niveles de crecimiento, carga tributaria y gasto requeridos para lograr los objetivos trazados, así como en las limitaciones estructurales de la política fiscal en El Salvador y en los riesgos que pueden sobrevenir de no cumplirse los supuestos macroeconómicos y fiscales.

Finalmente, se exponen algunas conclusiones sobre los programas y sus efectos en la sostenibilidad fiscal. Asimismo, se reiteran las sugerencias de algunas líneas de política para asegurar su financiamiento sin ocasionar un impacto negativo en los resultados fiscales y para contribuir a la construcción de una mejor propuesta de política social, que esté encaminada a mejorar el bienestar de la población.

Notas relacionadas

1. En materia de causalidad, existe una corriente de pensamiento que destaca que el gasto en programas sociales de naturaleza “paliativa” era necesario para mitigar el impacto de las reformas estructurales como las privatizaciones, que afectarían a un amplio grupo de la población.

01 Rol del Estado e importancia del **gasto público social**

1. El Estado y su rol en la sociedad

En el análisis de la evolución de las sociedades siempre ha estado presente un dilema respecto al rol del Estado en el funcionamiento de las mismas, surgiendo una serie de preguntas relativas a la actuación de aquel. Pero antes de abordar dichas interrogantes, es necesario definir qué se entiende por “Estado”.

Hay muchas definiciones, pero la mayoría tiene un elemento común: la subordinación a un poder supremo que tiene la potestad de imponerse al resto de individuos. Así pues, para efectos del Estudio, se utilizará la definición de Groppali (1944), quien concibe el Estado como “la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo representado éste en el gobierno”.

Ahora bien, la primera pregunta que surge respecto al Estado es precisamente ¿Por qué los individuos aceptan la existencia de un sistema de subordinación o un gobierno? La respuesta tiene que ver con un análisis racional, en el que la presencia del gobierno implica costos y beneficios; y si los individuos lo aceptan es porque se espera que el beneficio sea mayor que el costo (Mendoza, 2000). Dicho excedente está relacionado con la necesidad de que

“...le corresponde al Estado la redistribución del ingreso y la riqueza en el país, en donde adquieren vital importancia dos premisas básicas: la equidad y la eficiencia. La primera tiene que ver con dividir los costos, ya sea entre individuos de una misma generación o entre distintas generaciones. La eficiencia por su parte aborda el dilema de a quien cobrar impuestos y como hacerlo para minimizar las pérdidas de la economía y el bienestar.”

exista un sistema de ordenación económica y política, así como un ente (gobierno) con la suficiente autoridad para fijar las reglas institucionales bajo las cuales deba darse la interacción social; pues en la medida en que el accionar del individuo está determinado por su objetivo económico existe la posibilidad de que el mismo entre en conflicto con otros individuos.

Otras interrogantes están relacionadas con su rol en la sociedad: ¿Qué debe hacer el Estado?, ¿Por qué el Estado hace unas cosas y no otras?, ¿Realiza el Estado demasiadas actividades?, ¿Realiza bien las que intenta realizar?, ¿Podría realizarlas mejor?

Estas y otras preguntas, que reflejan el rol del Estado, pueden contestarse dependiendo del enfoque del pensamiento económico. Así pues, según la escuela keynesiana, el mercado por sí solo no tiende a asignar eficientemente los recursos, por lo que se necesita la intervención del gobierno de una

manera activa para generar el impulso necesario a la inversión y el consumo, de modo que se logre mayores niveles de empleo y por ende mayor crecimiento económico. Por su parte, el pensamiento neoclásico defiende una mínima participación del Estado en la economía, pues los recursos se asignan eficientemente mediante la determinación de los precios relativos en una situación de competencia perfecta.

No obstante la tesis neoclásica, en la realidad, en la gran mayoría de los mercados no se da una competencia perfecta, si no que existen monopolios, competencia monopolística, oligopolios, etc., produciéndose entonces “fallas de mercado”, que limitan la asignación eficiente de los recursos, volviéndose necesario que el Estado implemente regulaciones de manera tal que el mercado funcione como si fuera de competencia perfecta y se dedique además al suministro de bienes y servicios públicos no provistos por los privados, como la defensa y justicia.

Además de la función reguladora y proveedora mencionada, le corresponde al Estado la redistribución del ingreso y la riqueza en el país, en donde adquieren vital importancia dos premisas básicas: la equidad y la eficiencia. La primera tiene que ver con dividir los costos, ya sea entre individuos de una misma generación o entre

distintas generaciones. La eficiencia por su parte aborda el dilema de a quien cobrar impuestos y como hacerlo para minimizar las pérdidas de la economía y el bienestar. En todo caso, el rol del Estado debe estar enfocado en garantizar que la sociedad mejore su nivel de vida de una manera permanente.

2. Aspectos generales de la política social

La política social es un conjunto de prácticas y objeto de estudio de las ciencias sociales, que se interesa por el bienestar de las personas a través de la acción social. Haciendo uso de métodos y teorías de otras ciencias, la política social busca comprender el bienestar social, explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido (Adelantado, s/f).

De acuerdo al autor, la política social descansa en tres centros de interés: a) el interés por el bienestar; b) el interés no solo por la teoría del bienestar, sino por un análisis de los impactos de las políticas; y c) el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas.

Un aspecto esencial es entender el concepto “bienestar social”. Para Adelantado (s/f), son acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad y afrontar los problemas sociales. Una visión restringida es la que lo identifica con el bienestar que suministra el gobierno, pero más ampliamente también incluye el provisto por la familia, el mercado y toda la sociedad. La política social estudia la combinación e intervención de todas estas instituciones en el bienestar de las personas.

Las políticas sociales forman parte del Estado de bienestar y abarcan una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio. Su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

Aunque, siguiendo la línea de Cartwright y Harary (1956), la política social busca la protección social frente a los efectos de la desigualdad social y los desequilibrios sociales generados en las clases bajas por las transformaciones sociales derivadas del paso de la sociedad preindustrial a la sociedad industrial y luego a una sociedad post industrial. Es decir, las consecuencias negativas de la acumulación de capital, teniendo en este sentido una finalidad redistributiva con una perspectiva compensatoria y correctiva (Satriano, 2006).

Ahora bien, en congruencia con Adelantado, en UCA (1999) se sostiene que las políticas sociales no deben estar asociadas a prácticas estatales de corte asistencialista ni utilitarista, sino hacia la consecución sostenible del “bienestar social”, entendiéndose por éste no solo la extensión de coberturas en el campo de la salud, la educación, la vivienda, etc., sino que deben garantizar que los diferentes proyectos sociales contengan criterios de cantidad y calidad, que coadyuven –más allá de las intenciones paliativas y compensatorias– a establecer una relación de complementariedad con otros aspectos fundamentales de la realidad social, como el mercado, el trabajo, la equidad de género, la participación ciudadana, entre otros.

De acuerdo a Alayón (1980), el asistencialismo ha sido un modo o una actividad social implementada por las clases dominantes “para paliar mínimamente la miseria que generan y para perpetuar el sistema de explotación”, es decir, “dar algo de alivio para relativizar y frenar el conflicto, para garantizar la preservación de privilegios en manos de unos pocos”. En otras palabras, el autor de-

fine el asistencialismo como “dar a las personas lo que necesitan pero satisfaciendo únicamente las necesidades inmediatas, de tal forma que se genera una dependencia hacia esa ayuda”.²

En dicha lógica, dar paquetes de alimentos a personas de estratos socioeconómicos bajos es asistencial pues la comida suplirá la necesidad de comer en ese momento pero, posteriormente, se acabará y esas personas esperarán hasta recibir otra dotación, convirtiéndose en el mejor método para continuar con la pobreza puesto que no se reconocen las capacidades, ni las cualidades, ni se promueve el conocimiento de las diferentes poblaciones sino que se les trata como seres que no pueden contribuir con el desarrollo y que no pueden aportar saberes valiosos a la sociedad.

Por el contrario, la subsidiariedad es un principio político que tiene como idea principal que una “sociedad, una organización o una institución de orden superior a otra no deba interferir en la actividad de esta última, inferior a ella, limitándola en sus competencias, pero debe más bien sostenerla en caso de necesidad, y ayudarla a coordinar su acción con la de los otros componentes sociales, en vista del bien común” (Frosini, 2002, citado en Salazar, 2012). De esta forma, la subsidiariedad busca gene-

rar un equilibrio, cuyo objetivo es dar herramientas de ayuda que faciliten solventar los problemas sociales. De acuerdo a Salazar (2012), no se trata de otorgar simplemente comida, ropa, dinero, etc. sino de proveer las herramientas necesarias para que sean las mismas personas involucradas quienes consigan lo que necesitan a través de una ayuda brindada por el Estado (ayuda que actúa como medio). Con este proceder, se reconocen las capacidades, las facultades y los esfuerzos de las poblaciones, las cuales tienen la oportunidad de contribuir a su desarrollo, teniendo los instrumentos precisos para ello.

No obstante, Salazar (2012) reitera que la subsidiariedad comienza, en parte, siendo asistencialista, debido a que tiene que satisfacer determinadas necesidades inmediatas (como el hambre, la falta de dinero, falta de vivienda digna, etc.) para luego, brindar los medios que las personas necesitan para seguir solventando dichas necesidades. Pero, según Alayón (1980), si se cree que la mera implementación de algunas actividades de bienestar social, sin apuntar a la erradicación de las causas profundas del atraso y la dependencia, es la “fórmula” y la panacea para solucionar los problemas sociales, un país estará sin duda inmerso en el cretinismo del asistencialismo.

Notas relacionadas

2. En alguna medida, el asistencialismo está vinculado al “populismo”, entendido éste como una relación asimétrica donde el político que tiene el poder, da “ayudas” sin mayor diseño, sin control de calidad y cantidad, sólo para obtener réditos electorales en el corto plazo.

3. El gasto público social

La política social se operacionaliza a través de planes, programas, proyectos y normas, en los que se definen el “qué” y el “cómo”. Asimismo, la gestión social constituye el sistema de decisiones que involucra los procesos y estructuras organizacionales a través de los cuales ésta política se implementa (Martínez y Collinao, 2010).

Según estos autores, la política se justifica por el impacto alcanzado y su operativización supone el uso de recursos, por tanto conlleva costos –para el caso, la política social está vinculada a la realización del “gasto social”–. Así, los resultados de la política social no pueden analizarse de manera independiente de los costos incurridos y viceversa, razón por la cual la evaluación del impacto y la eficiencia son requisitos complementarios para la toma de decisiones en la política social. El impacto social se mide a través de las variaciones que se producen

en los indicadores de los problemas que justifican cada política y en los beneficios económicos directos e indirectos que se transfieren a la población. Por su parte, el análisis del costo o gasto social supone la cuantificación económica de los recursos involucrados en la inversión y operación de dicha política.

El gasto social está definido entonces como la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden a brindar un soporte en circunstancias adversas que afectan subbienestar. Tales beneficios pueden consistir en transferencias en efectivo o la entrega directa (en especies) de bienes y servicios, siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales (OECD, 2005, citado en Martínez y Collinao, 2010).

Gráfico 1: Relación entre política y gasto social



Fuente: Martínez y Collinao (2010).

A nivel operativo, el gasto social se clasifica en seis grandes grupos, derivados del Clasificador de las Funciones del Gobierno (COFOG por sus siglas en inglés), publicado por la división de estadísticas de las Naciones Unidas en el año 2000:

- Salud
- Educación
- Protección social
- Vivienda y servicios comunitarios
- Actividades recreativas, cultura y religión,
- Protección del medio ambiente.

No obstante, en la práctica, de acuerdo a Martínez y Collinao (2010), en América Latina existen importantes limitaciones en el registro del gasto social. En primer lugar, la mayoría de los países informan (con relativa rapidez) sólo los montos agregados por sector (educación, salud, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda y otros) y no reportan datos según la finalidad específica de las diversas partidas de gasto, o lo hacen de manera no necesariamente comparable, lo que disminuye la capacidad para hacer análisis intertemporales y comparaciones entre países. En segundo lugar, los países tienden a limitar su contabilidad social al seguimiento de los recursos públicos provenientes del gobierno central, restringiendo así la capacidad de cuantificar de manera más precisa los montos de recursos involucrados en la gestión social, toda vez que una importante fracción de la política social es gestionada y financiada por otros agentes, como los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional. Una tercer limitación tiene que ver con la dificultad para disponer de series temporales de información sectorial desagregable de diversas formas y combinaciones (económica y administrati-

vamente, según productos, fuentes y destinatarios) reduce de una manera significativa su utilidad práctica. Esto se transforma a su vez en un desincentivo para destinar recursos para la generación de esta información.

El presupuesto público de El Salvador funciona bajo un sistema basado en seis áreas de gestión,³ que básicamente son una especie de agrupación funcional del gasto público, aunque no posea una desagregación sub-funcional o programática conforme con las normas de Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP) de las Naciones Unidas (Ecorys, 2009).

El gasto social se registra en el área de gestión “Desarrollo Social”, que se integra con los presupuestos de las carteras de Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Vivienda, algunas dependencias de la Presidencia de la República, transferencias a municipalidades y el servicio de la deuda previsional.

Sin embargo, en la línea de lo que sostienen Martínez y Collinao (2010), el área de gestión Desarrollo Social tiene la limitante de referirse solo a las entidades del gobierno central dedicadas casi exclusivamente a la función social, dejando fuera a otras entidades que si bien no son del área social, ejecutan recursos en rubros como educación, salud, vivienda y medio ambiente, principalmente en apoyo a sus empleados y familias. A ello se suma el problema de la carencia de información desagregada que permita incluir todos los elementos que los estándares internacionales sugieren.

A raíz de lo anterior, el presente estudio considera para sus análisis únicamente los valores registrados en el área de Desarrollo Social del gobierno central; aunque debe

reconocerse que en este nivel de gobierno se pueden encontrar muchas transferencias a entidades descentralizadas y empresas públicas, como la Universidad de El Salvador, la red de hospitales públicos de todo el país, los institutos previsionales, los gobiernos de los municipios, el Fondo de Inver-

sión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Instituto Nacional de los Deportes (INDES), subsidios a diversas entidades públicas y privadas, entre otros. Por lo tanto, la cobertura del análisis del gasto público social alcanza en una buena proporción el nivel del gobierno general.

Notas relacionadas

3. Áreas de gestión: Conducción administrativa, justicia y seguridad ciudadana, desarrollo social, apoyo al desarrollo económico, deuda pública y obligaciones generales del Estado.

02 Antecedentes de la **política social y el gasto público social** en El Salvador

Con la finalización de la década de los 80's terminó una etapa de crisis económica para El Salvador, que le significó un retroceso en materia de estabilidad económica y bienestar. Esto porque en los 70's, no obstante haberse gestado el conflicto armado, El Salvador creció a una tasa promedio de 4.8% frente a una variación promedio de -2.2% en los 80's. Por su parte, el PIB per cápita llegó a US\$1,341.00 en 1978, para luego caer más del 30% en la primera mitad de la siguiente década y habiendo recuperado y superado el nivel de 1978 hasta en 2003, es decir, un retroceso de 25 años.

La recuperación del crecimiento en la primera mitad de los 90's dio paso a los primeros programas sociales en el país, con el objetivo de reducir sustancialmente la pobreza, que en 1985 superaba el 87% de los hogares (Sánchez, 1995).

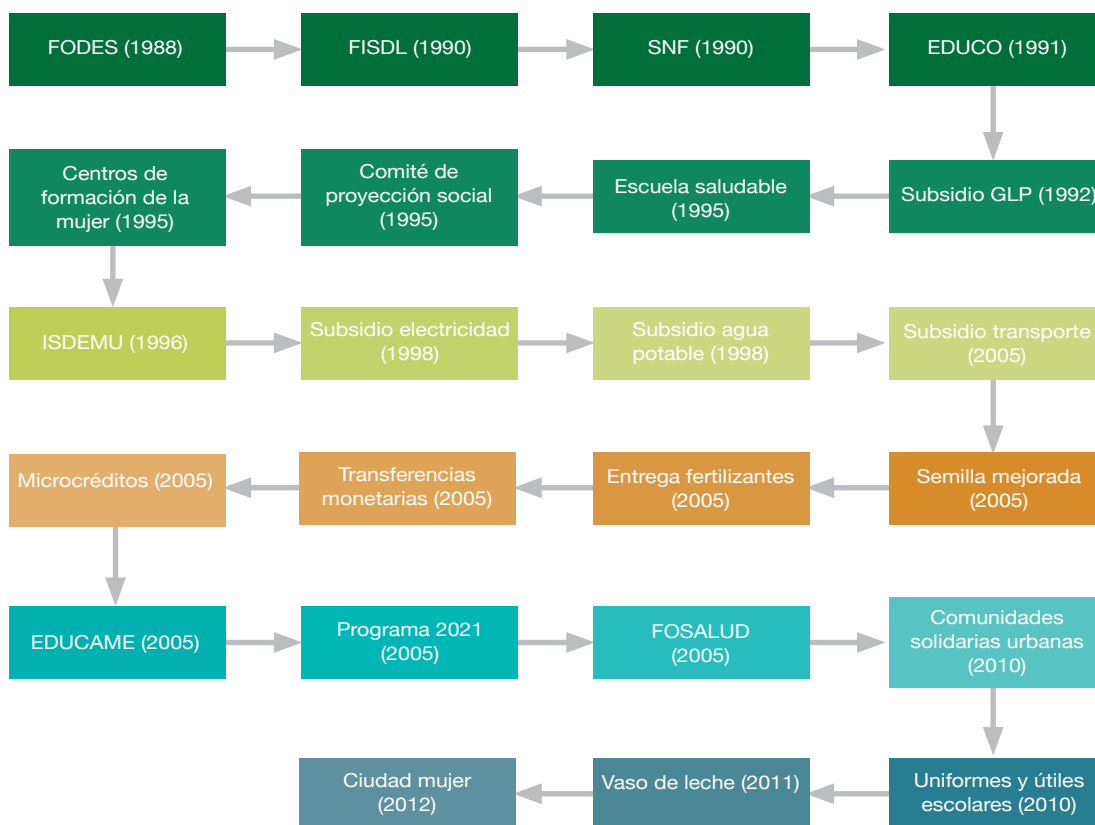
La primera iniciativa implementada fue la descentralización del gasto a través de la institucionalización de las transferencias a las municipalidades con la creación del Fondo de Desarrollo Social y Económico de los Mu-

“ *La primera iniciativa implementada fue la descentralización del gasto a través de la institucionalización de las transferencias a las municipalidades con la creación del Fondo de Desarrollo Social y Económico de los Municipios (FODES), la creación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).*”

nicipios (FODES), la creación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). En otros ámbitos del desarrollo social, se funda la Secretaría Nacional de la Familia, para coordinar los programas sociales de apoyo a las familias; se inicia el subsidio al gas licuado de petróleo, utilizando recursos del Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE); se da inicio al programa “Escuela Saludable”, para combatir las raíces de la desnutrición y el ausentismo escolar. Al mismo tiempo, en 1991 se comienza el “Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO)”, en respuesta a las iniciativas del Estado y las comunidades locales que buscaban crear servicios de educación preescolar y básica en las áreas rurales. EDUCO se convirtió en parte fundamental de la estrategia para superar la crisis y los desafíos en el campo de la educación generados por los 12 años de conflicto.

Unos años más tarde, el gobierno funda el Comité de Proyección Social, entidad cuyo primer programa fue la apertura de los Centros de Formación de la Mujer en las principales ciudades del país, en los que se imparten cursos de capacitación para la reactivación laboral de las mujeres. En esta misma etapa y con el mismo objetivo de velar por los derechos del sexo femenino, se funda el Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).

Al final de la década de los 90's, con la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica, nacen los subsidios al consumo de electricidad y agua potable; mientras que entre 2004 y 2006 se agregan otros importantes programas sociales, como el subsidio a las tarifas de transporte público de pasajeros, transferencias monetarias condicionadas a madres solteras en las áreas rurales, microcréditos, entrega de fertilizantes y semillas a agricultores, entre otros.

Gráfico 2: Evolución de los programas sociales en El Salvador

Fuente: elaboración propia.

Es de mencionar que la mayoría de los programas que fueron creados desde 1991, fueron “empaquetados” en 2005 dentro del programa “Red Solidaria”, principal apuesta de la administración 2004-2009 y que se enfocó en atender las necesidades insatisfechas de los 100 municipios más pobres del país. Asimismo, al inicio de la administración 2009-2014, se cambió el nombre a dicho programa por el de “Comunidades Solidarias Rurales” y se puso en marcha la dimensión de “Comunidades Solidarias Urbanas”, que engloba los subprogramas de Vivienda y Mejoramiento de Asentamientos Urbanos Precarios (AUP), transferencias condicionadas, el Programa de Apoyo Tem-

poral al Ingreso (PATI), Nuestros mayores derechos, entre otros.

El gráfico 2 ilustra la línea de tiempo de la creación de los programas sociales en el país, en la que se puede comprobar que la mayoría de ellos data de la década de los 90's y aunque algunos han sufrido modificaciones en su forma, en esencia siguen vigentes, con la excepción del programa EDUCO y el programa 2021, que fueron suprimidos por la administración 2009-2014.

Respecto a los recursos públicos incurridos, el peso del gasto social dentro del gasto público total ha mostrado un com-

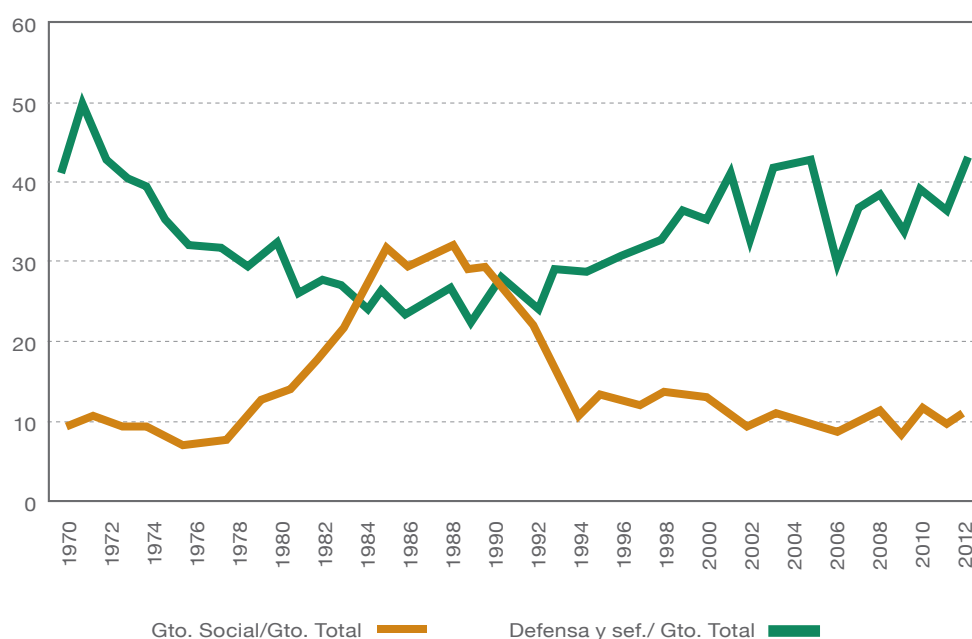
portamiento irregular en los últimos 40 años –con alzas y bajas continuas–, lo que tiene relación directa con las prioridades de política del gobierno en cada época y a la coyuntura misma. Así pues, a principios de los 70's el gasto social llegó a significar el 50% del gasto público, pero la profundización del conflicto social de mediados de dicha década en adelante y luego el enfrentamiento armado en los 80's cambiaron las prioridades del Estado y los escasos recursos públicos fueron reorientados principalmente a fortalecer el gasto en defensa y seguridad pública (Gráfico 3). El cambio en la composición del gasto se debió también a la situación crítica que atravesaron las finanzas públicas en dicha década.⁴

Una vez finalizado el conflicto armado –por ende la disminución del gasto en defensa y seguridad pública– y con el auge del creci-

miento económico en la primera mitad de los 90's, la creación de los programas sociales ya mencionados, permitió que la proporción del gasto social en el presupuesto del Estado volviera a mostrar una tendencia al alza, pero una vez más, a partir de 2002 ha mostrado la misma irregularidad de dos décadas atrás, aunque en esta oportunidad a un nivel más alto –en torno al 39% del gasto total–.

Un aspecto relevante y lógico en la evolución del gasto público social es la forma en que aumenta sustancialmente en coyunturas específicas, como el huracán Mitch en 1998, los terremotos de 2001, los huracanes y erupción volcánica en 2005 y la recesión en 2008-2009. Esta reacción es loable, pero se presenta el problema que uno o dos años posteriores al fenómeno que originó el aumento del gasto, éste disminuye a los niveles pre crisis, algo que se explica por la

Gráfico 3: Gasto público social y en defensa como proporción del gasto público total 1970-2012



Fuente: elaboración propia con base a datos del ministerio de Hacienda.

dependencia de la cooperación externa, es decir que una vez cesada la cooperación, no se da seguimiento a los programas sociales y como consecuencia, se dan abandonos o retrocesos en los avances logrados.

A nivel de rubros específicos del gasto social, la Tabla 1 muestra como en los últimos 12 años, el gasto en educación y en salud han sido los principales pilares del gasto social, absorbiendo en promedio el 68% de los recursos del área de gestión Desarrollo Social. Al respecto, es importante destacar el poco avance logrado en dichos rubros, por ejemplo, en el caso de la educación, en todo el período no se ha registrado aumento alguno, es más, el gasto bajó como proporción del PIB en los primeros seis años de la década y solo a partir de 2007 comenzó a recuperarse hasta llegar al nivel de 2001. Mientras tanto, en el gasto en salud se ha producido un aumento de 0.6 puntos de PIB, pero una considerable proporción de talvariación debe principalmente a aumentos salariales y no a inversión en mejoras de los servicios brindados a la población. De hecho, la mayor parte del presupuesto de las entidades que ejecutan gasto social es utilizada para el pago de remuneraciones.

En términos globales, el área de gestión presenta un comportamiento atípico, con alzas y bajas súbitas en todo el período. Este comportamiento está relacionado, en primer lugar, con la contabilización del pago de las pensiones y el servicio de la deuda del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP). Así pues, en los primeros cinco años, el gobierno central asumió directamente el pago de los beneficios a los pensionados del Sistema Público de Pensiones (SPP), registrándose como transferencia corriente

y por ende como gasto social, pero luego, como consecuencia de la reforma que trasladó la obligación principal al FOP a partir de septiembre de 2006, el gobierno central únicamente cubre el pago de los intereses y la amortización del capital a los tenedores de Certificados de Inversión Previsional (CIP), reduciéndose el egreso de 1.8% a 0.4% del PIB.⁵

Sin embargo, como consecuencia del shock de precios del petróleo que tuvo lugar de 2006 a 2008 y de la crisis económica global de 2009, los subsidios a los servicios básicos (consumo de energía eléctrica, gas licuado de petróleo y transporte público terrestre de pasajeros) experimentaron un alza considerable, elevando nuevamente el protagonismo del gasto social y regresándolo al nivel alcanzado en 2006. En ello también tiene que ver el gradual aumento del servicio de la deuda del FOP, debido a un cada vez mayor saldo adeudado a los tenedores de CIP, el aumento de la proporción de capital a amortizar cada año –en cumplimiento al programa de pago establecido en la ley del FOP– y al alza de las tasas de interés de referencia. La consecuencia lógica es el aumento de 2.2 puntos del PIB en el período comprendido de 2006 a 2012.

En 2013 y 2014, de acuerdo al presupuesto votado de dichos años, el gasto social aumentó a 8.5% del PIB, habiéndose producido incrementos leves únicamente en los rubros de Obras Públicas y en Obligaciones y Transferencias Generales del Estado; mientras que los programas de la presidencia, educación y salud permanecen sin variaciones. Esto último a pesar del impacto de los recursos incurridos en el financiamiento de los programas sociales creados o reorientados durante la

administración 2009-2014: la ampliación de Red Solidaria a las áreas urbanas y su redefinición como “Comunidades solidarias”, la entrega de uniformes y útiles escolares y el vaso de leche; además del programa “Ciudad Mujer”, que es la evolución de los centros de formación de la mujer iniciados por el Comité de Proyección Social en 1995.

Al analizar el peso del gasto social dentro del gasto, su participación ha experimentado un aumento notable a partir de 2009, al pasar de 34.1% al 46.4% en 2013, lo que se relaciona en gran parte al efecto de los subsidios, el incremento en el servicio de la deuda previsional.

Notas relacionadas

4. El aumento en el gasto en defensa y seguridad fue financiado principalmente con donaciones externas; pero a pesar de ello, el déficit fiscal promedió 8.1% del PIB en el período 1980-1985 y 5.6% en toda la década.
5. Ver un análisis completo del impacto fiscal de la deuda del FOP en Pérez (2014).

Tabla 1: Evolución Área de gestión Desarrollo Social 2001-2012

Entidades	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Millones de US\$						
Presidencia de la República	28.6	23.8	25.1	26.3	28.0	29.0
Relaciones Exteriores	1.5	1.6	1.1	2.3	9.6	2.7
Educación	472.3	468.8	466.3	463.6	501.3	526.1
Salud y Asistencia Social	209.8	217.9	226.1	233.5	273.9	313.7
Trabajo y Previsión Social	6.3	6.2	6.1	7.2	6.0	7.7
Obras Publ., Transp., Viv.	8.2	4.0	2.5	2.0	22.4	16.1
Oblig. y transf. grales del Edo.	243.5	362.2	364.7	441.1	522.7	202.3
Total	992.1	1,084.6	1,091.7	1,176.0	1,364.0	1,097.6
Porcentajes del PIB						
Presidencia de la República	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Relaciones Exteriores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Educación	3.4	3.3	3.1	2.9	2.9	2.8
Salud y Asistencia Social	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.7
Trabajo y Previsión Social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Obras Publ., Transp., Viv.	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Oblig. y transf. grales del Edo.	1.8	2.5	2.4	2.8	3.1	1.1
Total	7.0	7.6	7.3	7.4	8.0	5.9
Porcentajes del gasto						
Presidencia de la República	1.2	0.7	1.0	0.9	0.9	0.8
Relaciones Exteriores	0.1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.1
Educación	19.7	14.0	18.3	16.5	16.0	14.5
Salud y Asistencia Social	8.8	6.5	8.9	8.3	8.7	8.6
Trabajo y Previsión Social	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2
Obras Publ., Transp., Viv.	0.3	0.1	0.1	0.1	0.7	0.4
Oblig. y transf. grales del Edo.	10.2	10.8	14.3	15.7	16.7	5.6
Total	41.5	32.4	42.8	41.9	43.5	30.2

Fuente: Informe de Gestión Financiera del Estado 2001-2012.

2007	2008	2009	2010	2011	2012
Millones de US\$					
21.9	21.7	23.3	45.0	61.3	60.2
2.1	2.3	1.7	1.4	1.3	0.0
575.1	632.2	756.2	687.8	764.0	823.2
343.3	365.3	422.4	443.0	471.6	493.7
9.3	9.5	10.2	11.5	12.8	12.9
12.9	30.1	15.8	19.9	2.3	15.9
241.6	346.8	414.5	414.5	463.9	521.9
1,206.3	1,407.9	1,644.2	1,623.2	1,777.3	1,927.8
Porcentajes del PIB					
0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2.9	3.0	3.7	3.2	3.3	3.4
1.7	1.7	2.0	2.1	2.0	2.1
0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1
1.2	1.6	2.0	1.9	2.0	2.2
6.0	6.6	8.0	7.6	7.7	8.1
Porcentajes del gasto					
0.7	0.6	0.5	1.1	1.3	1.4
0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
17.7	17.4	15.7	17.2	15.7	19.0
10.5	10.1	8.8	11.1	9.7	11.4
0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3
0.4	0.8	0.3	0.5	0.0	0.4
7.4	9.6	8.6	10.4	9.5	12.0
37.0	38.8	34.1	40.6	36.5	44.4

03 Caracterización del proyecto de **Ley de Desarrollo y Protección Social** y determinación de **su costo fiscal**

1. Aspectos generales del proyecto de ley

A finales de octubre de 2013, la Presidencia de la República presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de “Ley de Desarrollo y Protección Social”, instrumento que contiene una serie de lineamientos y principios sobre los que se plantean las definiciones de una política de protección social; un plan de desarrollo social; un sistema nacional de desarrollo y la propuesta de una medición multidimensional de la pobreza, entre otros elementos. A continuación se agregan detalles específicos de cada componente.

De acuerdo a su artículo 1, la ley tiene el objetivo de “establecer las políticas, planes, programas, así como crear el sistema necesario para proteger, promover y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas, en la perspectiva de la construcción progresiva de su ciudadanía social y del Estado garante de los derechos, conforme a los estándares de bienestar más amplios posibles, con igualdad, equidad y reconocimiento de la diversidad y desde el enfoque y la perspectiva de los derechos humanos integrales”.

“A partir de la información estadística disponible en las fuentes oficiales, se presenta el costo que los programas contenidos en el proyecto de ley significaron en 2013. De la misma forma, considerando un conjunto de supuestos relacionados con la base de cálculo y cobertura, se construye una estimación de dicho costo para el período 2014-2019.”

Asimismo, el proyecto declara que la ley está destinada “al conjunto de la población y en particular, a la población en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión social y en situación de discriminación, como las niñas y niños, particularmente en la primera infancia; las mujeres, los jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, los pueblos indígenas y todos los que no gozan debidamente de sus derechos sociales”.

El proyecto de ley propone una política de desarrollo, protección e inclusión social, que según su artículo 5, tiene un carácter integral, es progresiva, indivisible e interdependiente, participativa, en donde intervienen diversas instituciones del Órgano Ejecutivo y las municipalidades en el marco de sus atribuciones.

Dicha política operaría en tres vertientes interrelacionadas y complementarias:

- Desarrollo social, que pretende garantizar el goce de los derechos universales a la población: educación, salud, seguridad social, alimentación, igualdad, vivienda y trabajo, etc.
- Protección social, busca otorgar seguridad a las personas frente a los riesgos y desafíos que enfrentan a lo largo del ciclo de vida.
- Inclusión social, encaminada a disminuir los niveles de desigualdad por razones de género, edad, pertenencia étnica, orientación sexual, discapacidad, etc.

Respecto al “plan de desarrollo, protección e inclusión social”, el proyecto de ley propone que en el primer año de cada período presidencial debe formularse dicho plan, mismo que serviría de marco para el conjunto de programas sociales que se definan y ejecuten.

Tanto la política como el plan de desarrollo social serían de carácter participativo, aunque se establece que la participación, deliberación, concertación y diálogo social se llevará a cabo a través de la institución y procedimientos determinados por la Presidencia de la República, misma que definirá que organizaciones deberán estar representadas en los procesos de consulta. En todo caso, de los procesos de participación, únicamente resultarán propuestas, siendo el gobierno, el que tome las decisiones pertinentes.

La ley propone la creación del “Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social”, para coordinar la ejecución y cumplimiento de la política social. Aquí se incluye el Subsistema de Protección Social Universal (SPSU), que a su vez comprende el conjunto de programas sociales que la ley pretende transversalizar.

El sistema Nacional de Desarrollo sería coordinado por el Presidente y estaría conformado por los ramos de Salud, Educación, Economía, Vivienda y Desarrollo Urbano, Trabajo y otros determinados por la presidencia.

Otro aspecto tratado en el proyecto de ley es la propuesta de medir la pobreza basándose en un enfoque de derechos y de una manera multidimensional. Sin embargo, no se define la metodología para hacerlo, sino que únicamente se plantea la necesidad de una instancia técnica o grupo de expertos

que proponga tal metodología, las dimensiones y los umbrales para medir la pobreza. Se propone además que la medición global sea de frecuencia bianual, mientras que la medición territorializada y de las brechas de desigualdad se haga cada cinco años. En este punto debe resaltarse que se percibe cierta incongruencia entre los períodos acotados: dos años y cinco años.

El artículo 28 del proyecto declara que el SPSU busca la articulación y complementariedad de los diferentes programas de protección social. En dicha línea de acción, la propuesta define un conjunto de programas que deberán preservarse de manera transversal a lo largo del tiempo, sin perjuicio de que se deberá agregar nuevas acciones encaminadas a cubrir las distintas necesidades de protección social y a incrementar las coberturas en la búsqueda de la universalidad y de garantizar los derechos de todas las personas.

Los programas incluidos en el proyecto inicial son:

- Comunidades solidarias (urbanas y rurales)
- Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares
- Alimentación y salud escolar
- Vaso de leche
- Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)
- Ciudad mujer
- Nuestros mayores derechos
- Pensión básica universal
- Programa de agricultura familiar
- Acceso universal a la salud integral, pública y gratuita
- Acceso y mejoramiento de vivienda
- Infraestructura social básica
- Atención integral a la primera infancia

2. Costo fiscal de los programas sociales

El primer elemento a considerar en la determinación del costo fiscal es que todos los programas enmarcados en el proyecto de ley de protección social ya existen y por lo tanto los recursos incurridos en ellos se encuentran contabilizados en el área de gestión Desarrollo Social. Sin embargo, el presente estudio tiene el objetivo de determinar el costo específico de estos programas, con la finalidad de inferir su impacto en la situación fiscal y en la sostenibilidad fiscal del país en el mediano plazo.

Lo anterior debido a que la propuesta presentada a la Asamblea Legislativa pretende garantizar la permanencia de los programas a través del tiempo y, además, el propósito del SPSU es avanzar hacia la universalización de los programas y solo en el caso que no sea posible lograr la universalidad, se deberá recurrir a la focalización territorial o por condición específica de grupo. Ahora bien, sin perjuicio de los beneficios que este objetivo pueda tener en el bienestar de la población, la política puede acarrear problemas a los esfuerzos de consolidación fiscal, precisamente en la situación actual y la que se vislumbra en el mediano plazo para las finanzas públicas.

Así pues, a partir de la información estadística disponible en las fuentes oficiales, se presenta el costo que los programas contenidos en el proyecto de ley significaron en 2013. De la misma forma, considerando un conjunto de supuestos relacionados con la base de cálculo y cobertura, se construye una estimación de dicho costo para el período 2014-2019. Esto con el propósito de analizar el impacto de los programas sociales en la sostenibilidad fiscal del país.

Para tal efecto, en primer lugar es necesario reagrupar los programas, en particular los componentes de Comunidades Solidarias, pues de acuerdo a la agrupación estadística del Ministerio de Hacienda está compuesta de los subprogramas: a) transferencias condicionadas o bono salud-educación en el área rural, b) transferencias condicionadas o bono salud-educación en el área urbana, c) nuestros mayores derechos o pensión básica universal y, c) Programa de Apoyo Temporal al Ingreso –PATI–. Este ordenamiento es necesario debido a que en el proyecto de ley, el concepto “Comunidades Solidarias (urbanas y rurales)” se presenta de manera independiente del resto de programas mencionados.

Un segundo elemento a considerar es la definición del año base que se utilizará para construir las proyecciones. Así pues, en todos los casos se tomará como base el gasto incurrido en el año 2012, pues se cuenta con la información oficial de todos los programas. No obstante, hay limitaciones para definir el gasto de algunos programas, como es el caso de “Acceso universal a la salud integral, pública y gratuita”; “Acceso y mejoramiento de vivienda”; “Infraestructura social básica” y; “Atención integral a la primera infancia”, que no pueden distinguirse del gasto ordinario de las entidades que los desarrollan. En tales casos, se han aplicado supuestos.

- Para el programa “Acceso universal a la salud integral, pública y gratuita”, se considera el 30% del gasto de la unidad presupuestaria “Primer nivel de atención”, por ser dicho nivel en el que se concentran los esfuerzos principales

de la política de salud pública a través de los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS).

- En los programas “Acceso y mejoramiento de vivienda” e “Infraestructura social básica”, se asume que su gasto corresponde a la unidad presupuestaria “Vivienda y Desarrollo Urbano”, que a su vez forma parte del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano –MOPTV-DU–, por dedicarse dicha unidad a la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, a la dotación de viviendas para familias ubicadas en zonas de alto riesgo y zonas precarias. Al programa “Infraestructura social básica” se agrega además el gasto incurrido por el Fondo de Inversión Nacional en Energía Eléctrica y Telefonía –FINET–, por estar destinados sus recursos a subsidiar proyectos de introducción de energía eléctrica en zonas rurales de bajos ingresos y de mayor vulnerabilidad, que es uno de los objetivos del programa social.
- Finalmente, para el programa “Atención integral a la primera infancia”, se toma como base el presupuesto del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia –ISNA– y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia –CONNA–, por ser estas entidades las encargadas de velar por la protección de los menores. De dicho valor, se considera el porcentaje que representan los niños y niñas que están en la primera infancia (de 0 a 6 años) dentro del total de niños y adolescentes (hasta 18 años).

El siguiente paso es definir los supuestos o parámetros determinantes del costo de los programas en los años a proyectar:

- Los programas: “Transferencias condicionadas en el área rural”, “Nuestros

mayores derechos”, “Acceso universal a la salud integral, pública y gratuita”, “Acceso y mejoramiento de vivienda”, “Infraestructura social básica” y “Atención integral a la primera infancia”, se proyectarán con base al comportamiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), es decir, con base a la inflación.

- Los programas: “Transferencias condicionadas en el área urbana”, “Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares”, “Alimentación y salud escolar” y “Vaso de leche”, se proyectarán considerando un supuesto de incremento en la cobertura de atención, a lo que se agregará la inflación.
- El costo del programa “Apoyo Temporal al Ingreso –PATI–”, se estimará considerando el crecimiento inverso del PIB nominal, lo que se justifica en el sentido de que a mayor crecimiento económico habrá más empleo, lo que debería significar una disminución del subsidio que el gobierno otorga bajo el programa mencionado.
- Por su parte, el programa “Agricultura familiar” se proyectará con base al crecimiento del PIB nominal, considerando la existencia de una relación recíproca entre mayor crecimiento y la producción agrícola.
- Finalmente, para determinar el costo del programa “Ciudad mujer” se considera la proyección de construir un centro de atención en cada departamento del país, lo que se asume se hará de manera gradual.

La Tabla 2 contiene las proyecciones del conjunto de programas, considerando los supuestos acotados. En los datos, se puede observar que el peso de los programas contenidos en el proyecto de ley promedia 1.1% del PIB en todo el período. Dicho conjunto de programas significarían un compromiso de recursos por alrededor de US\$2,012

Tabla 2: Proyección del costo de los programas contenidos en el proyecto de ley de desarrollo y protección social (Millones de US\$ y porcentajes del PIB)

Programas	2012 (base)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Comunidades solidarias	39.0	47.1	47.5	53.6	60.9	61.4	62.0	62.6
Transferencias condicionadas (rural)	14.4	15.4	15.8	18.2	22.0	22.5	23.1	23.7
Transferencias condicionadas (urbano)	0.6	0.6	0.9	1.2	1.8	1.8	1.9	1.9
Nuestros mayores derechos	9.8	16.6	17.0	21.0	24.6	25.2	25.9	26.5
Programa Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	14.2	14.5	13.9	13.2	12.5	11.8	11.1	10.4
Dotación uniformes, zapatos y útiles escolares	78.9	71.9	73.7	81.8	89.4	91.6	93.9	96.3
Alimentación y salud escolar	13.1	19.4	19.9	20.7	22.6	23.2	23.7	24.3
Vaso de leche	3.3	5.4	5.5	7.1	8.7	8.9	9.2	9.4
Ciudad mujer	4.8	4.8	7.2	11.1	15.0	17.9	18.3	18.8
Agricultura familiar	25.3	26.5	27.7	29.0	30.5	32.2	34.2	36.2
Acceso univ. a salud integral, pública y gratuita	40.8	51.8	51.0	52.2	53.5	54.9	56.2	57.6
Acceso y mejoramiento de vivienda	7.7	17.0	22.4	22.9	23.5	24.1	24.7	25.3
Infraestructura social básica	9.4	18.9	23.8	24.4	25.0	25.6	26.2	26.9
Atención integral a la primera infancia	7.0	8.3	8.4	8.8	9.1	9.5	9.8	10.2
Total programas	229.2	271.2	287.1	311.5	338.3	349.3	358.3	367.6
Como porcentaje del PIB	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1

Fuente: elaboración propia con base a datos del FISDL, Secretaría Técnica de la Presidencia y Ministerio de Hacienda.

millones en el período 2014-2019, lo que se convierte en un tema importante para las finanzas públicas, como se verá en el siguiente apartado.

Sin embargo, es de reiterar que dicho costo no corresponde a la totalidad del gasto público social tal como fue definido en los apartados anteriores, mismo que en 2012 alcanzó 8.1% del PIB.

Ahora bien, de agregarse algunos programas sociales adicionales a los propuestos en el proyecto de ley, como los subsidios

a los servicios básicos –sobre los cuales el gobierno no tiene una agenda clara en el mediano plazo para su eliminación o mayor focalización–, el costo fiscal para el período 2014-2019 se elevaría hasta los US\$3,993 millones, lo que equivale a un promedio anual de 2.3% del PIB.

Otro aspecto relevante del análisis es que, en la medida que los programas del proyecto de ley de desarrollo y protección social se convierten en permanentes, independientemente de su costo, surge el debate del espíritu de la política social del gobierno: si ésta

es una política asistencialista o subsidiaria, es decir, si busca únicamente paliar mínimamente la miseria, dándole a las personas lo que necesitan para satisfacer sus necesidades inmediatas, generando una dependencia hacia esa ayuda y perpetuando la pobreza, como lo sostiene Alayón (1980); o bien, se trata de una política que busca dar herramientas a las personas para que sean ellas mismas las que consigan lo que necesitan, método en el cual se reconocen las capacidades, facultades y esfuerzos de la población, dándoles además la oportunidad de contribuir a su desarrollo (Salazar, 2012).

En la lógica planteada por los autores mencionados, el gobierno debería seguir un proceso gradual de evolución de la política social, es decir, siendo asistencialista al principio, pero luego ir cambiando los instrumentos de asistencia por aquellos medios que les permita a los beneficiarios mejorar sus oportunidades en la sociedad, y, de ese modo dejar el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social. Esto solo puede lograrse en la medida que los programas sociales estén orientados a elevar sustancialmente la calidad de la educación, mejorar la salud, aumentar las capacidades laborales de los individuos y su productividad en el desarrollo de actividades productivas diversas.

En el caso del proyecto de ley de desarrollo y protección social, atendiendo a los objetivos plasmados en STP (2013), la política

social definida en la ley está encaminada a lograr la universalidad de los beneficios de los programas sociales. Además, analizando la naturaleza de cada uno de los programas mencionados y de otros, tales como las ayudas monetarias, dotación de bienes y los subsidios a los servicios básicos (gas licuado de petróleo, energía eléctrica y transporte público terrestre de pasajeros), se asocian más a la definición del asistencialismo. Por lo tanto, no se puede hablar de una política subsidiaria, pues lo que reciben los beneficiarios es una ayuda explícita para atenuar sus carencias, pero sin atacar las raíces del problema.

Relacionado con lo anterior, un aspecto de vital importancia es el gasto en educación, que desde la implementación del programa de dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares, en 2010, ha promediado 3.4% del PIB, pero si se excluye el costo del programa mencionado, el ratio baja a 3.0%, que es el nivel que prevaleció desde inicios de la década, es decir, que en los últimos cuatro años no se han producido aumentos en las áreas propias del sector educativo: inversión en infraestructura física, mobiliario, equipo, tecnología educativa, formación, etc., lo que confirma el enfoque asistencialista de la política, pues no busca la construcción de capacidades sino únicamente cubrir una necesidad de corto plazo: el mantenimiento de la matrícula escolar a través del beneficio otorgado.

04 Impacto de la Ley de desarrollo y protección social en la situación financiera del gobierno y en la sostenibilidad fiscal

Desde el advenimiento de la crisis económica en 2008-2009, las finanzas públicas de El Salvador entraron en una fase crítica, en la que los ingresos totales, si bien crecieron 1.7 puntos del PIB en el período 2008-2013, no han sido suficientes para cubrir el gasto público, que ha crecido el doble que los ingresos, al pasar de 18.5% a 22.0% del PIB en el mismo período.

La consecuencia de dicho comportamiento de los ingresos y gastos ha sido un déficit fiscal promedio de 4.1% a nivel de SPNF, lo que a su vez ha elevado el saldo de la deuda pública de 39.3% en 2007 a 55.8% del PIB en 2013, lo que equivale a un incremento de US\$5,872.7 millones en seis años.

Como ya se acotara antes, el aumento del gasto en asistencia social ha influido en alguna medida en el deterioro de la situación fiscal, lo que pareciera lógico para una coyuntura de crisis como la que vivió el país, pero de acuerdo a las buenas prácticas internacionales, la ayuda asistencialista debe ser transitoria, es decir, mantenerse mientras la economía se recupera y las familias

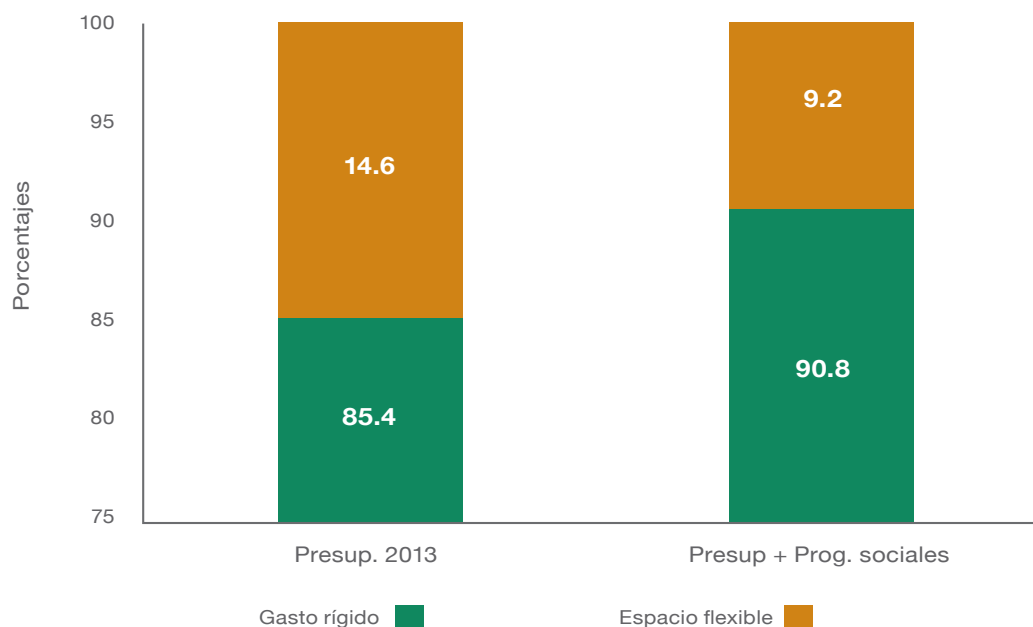
“*Como ya se acotara antes, el aumento del gasto en asistencia social ha influido en alguna medida en el deterioro de la situación fiscal, lo que pareciera lógico para una coyuntura de crisis como la que vivió el país, pero de acuerdo a las buenas prácticas internacionales, la ayuda asistencialista debe ser transitoria, es decir, mantenerse mientras la economía se recupera y las familias retornan a la actividad económica productiva.*”

retornan a la actividad económica productiva. Sin embargo, en El Salvador eso no ha sucedido, es más, uno de los objetivos del proyecto de ley de desarrollo y protección social es que los programas sociales estén predeterminados en una ley, que sean permanentes y que en el mediano plazo su cobertura sea universal.

Más allá de la iniciativa de beneficiar a la población, especialmente a aquellos grupos más vulnerables, el problema de dicho planteamiento es el peso que los programas sociales significarán para las finanzas públicas en los años próximos; especialmente porque la economía salvadoreña no ha logrado mejorar su desempeño desde la crisis, pues en el período 2008-2013 ha mantenido un crecimiento promedio de 0.9%, situación que se avizora no varíe significativamente en el mediano plazo. Además, como ya se acotó, el SPNF ha promediado un déficit fiscal superior al 4.0% en los últimos años y la deuda

pública está cada vez más cercana al 60% del PIB, poniendo en peligro la solvencia y con ello la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Ante ello, agregar nuevos gastos de manera permanente no abona en los esfuerzos de consolidación que se requieren para que la política fiscal sea sostenible.

En el mismo sentido, debe recordarse que la principal característica del gasto público en El Salvador, al igual que otros países de la región, es su rigidez, en donde más del 85% de los recursos está preasignado por ley,⁶ a lo que se suman problemas de baja ejecución, ineficiencia y baja calidad, impidiendo lograr resultados plausibles en la gestión. Así pues, el que los programas sociales estén predeterminados en una ley, viene a aumentar la rigidez del gasto (Gráfico 4), lo que disminuye los espacios para la toma de decisiones de política fiscal encaminadas a reducir, optimizar y hacer más eficiente el uso de los recursos del Estado.

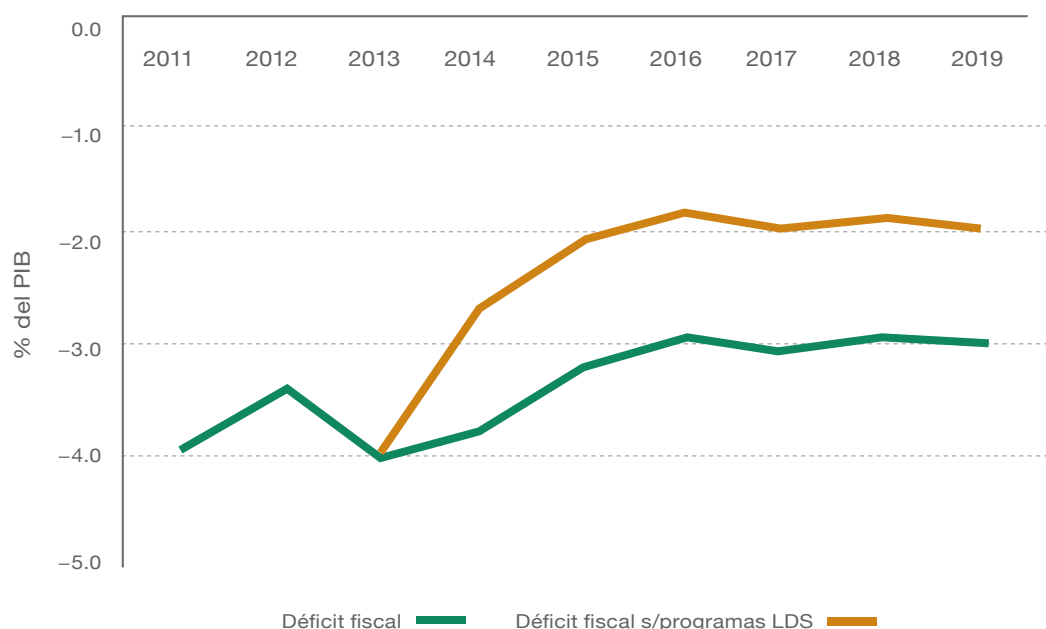
Gráfico 4: Impacto de la ley de desarrollo social en la rigidez del presupuesto público

Fuente: elaboración propia con base a datos del ministerio de Hacienda.

Aunado a lo anterior, las proyecciones fiscales para el mediano plazo dan cuenta que las finanzas públicas serán sostenibles solo en la medida que se adopten acciones de política encaminadas a incrementar sustancialmente los ingresos corrientes y a contener el gasto público (Pérez, 2014). Bajo esta lógica, en el marco del estudio se han simulado algunas medidas en los ingresos (reformas) y gastos (eficiencia, optimización, transparencia), resultando que el déficit fiscal –con pensiones–, tiende a bajar un punto del PIB en los siguientes seis años, para situarse en 3.0% (Gráfico 5). Bajo ese escenario, el costo de los programas propuestos en la ley constituye una proporción significativa en el nivel del déficit, pues al excluirlos del gasto, el resultado global del final del período considerado baja a niveles menores al 2% del PIB.

Ese mismo efecto se replica en la deuda pública y en la sostenibilidad de ésta, pero en este caso, a diferencia de lo que sucede con el déficit fiscal, su impacto es de menor importancia para los indicadores de solvencia en el mediano plazo, como se demuestra en la Tabla 3, en donde el superávit primario que estabiliza la deuda en el nivel del año base (55.8% en 2013), solo se reduce en 0.005%, como producto de la exclusión de los programas sociales. Un tanto mayor –aunque sigue siendo leve– es el efecto en el superávit primario requerido para bajar el saldo de la deuda al máximo sugerido para un país como El Salvador (49% del PIB)⁷ en un plazo de 10 años. En este caso, el indicador de esfuerzo fiscal registra una disminución de 0.11%.

Gráfico 5: Impacto de la ley de desarrollo social en la situación del SPNF en el mediano plazo



Fuente: elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda.

Tabla 3: Impacto de la ley de desarrollo social en la sostenibilidad fiscal (Porcentajes del PIB)

Descripción	Saldos 2013	Superávit estabilizador	Meta 49% en 10 años
Deuda SPNF	55.8	0.232	0.902
Programas sociales	1.1		
Deuda sin prog. sociales	54.7	0.227	0.790
Impacto		-0.005	-0.112

Fuente: elaboración propia con base a datos del FISDL, Secretaría Técnica de la Presidencia y Ministerio de Hacienda.

* Se considera un crecimiento económico y tasa de interés real promedio de 3.1% y 3.5%, respectivamente.

Donde sí se presenta un impacto considerable es en la liquidez del gobierno –indicador de corto plazo–. Esto debido a que desde hace varios años, el gobierno ya viene mostrando problemas para financiar sus obligaciones corrientes con los recursos corrientes. Debido a ello se recurre permanentemente al uso de Letras del Tesoro (LETES) para cubrir esas deficiencias “temporales” de efectivo, pero al no registrarse mejoras en el manejo de la política fiscal que equilibren los requerimientos con los influjos de fondos, se va aumentando el saldo de aquellas hasta llegar a un umbral en el que se vuelven insostenibles,⁸ viéndose obligado al gobierno a solicitar a la Asamblea Legislativa, en reiteradas ocasiones, la autorización para trasladar la deuda de corto plazo a bonos de largo plazo.

Como expresión de los problemas de liquidez, en los últimos años el gobierno ha recurrido también a la deuda flotante con los proveedores de bienes y servicios, prestaciones económicas a empleados públicos y transferencias a diversas instituciones del Estado –principalmente del área social y de seguridad–; difiriendo el pago de los compromisos a plazos mayores a los 120 días, generando

iliquidez en las empresas proveedoras y en los empleados afectados, atrasos en la ejecución de programas de gasto, entre otros. Pero en este caso, al igual que con las LETES, la falta de decisiones relacionadas con la disciplina del gasto y la transparencia del presupuesto, impide avanzar hacia mejores prácticas de gestión del gasto público.

Ahora bien, las provisiones son una práctica común en el ámbito contable, por ejemplo: gastos devengados pero no incurridos por avances de obras de infraestructura física o servicios devengados que por su naturaleza se cancelan en el mes siguiente (servicios básicos: energía eléctrica, agua, telecomunicaciones), etc. En el caso del sector público en El Salvador, la deuda flotante se genera por compromisos devengados, pero por falta de efectivo no se amortizan en los plazos normados, sino que su pago se pospone por varios meses, como ya se acotó. En otros casos se entrega al proveedor Notas de Crédito del Tesoro Público (NCTP), que son una especie de “quedan”, instrumentos negociables que el tenedor puede utilizar para el pago de impuestos, venderlas a descuento en la bolsa de valores o redimir las por efectivo a los 180 días.

Sea cual fuera el caso, los requerimientos de fondos para financiar los programas sociales de la propuesta de ley son ineludibles, por lo que el gobierno tiene la obligación de disponer de los recursos suficientes para garantizar la fluidez del suministro de bienes y servicios hacia los beneficiarios de los programas y como se mencionó antes, solo para el período 2014-2019 el fondeo asciende a por lo menos US\$2,012 millones. La

consecuencia es entonces la sustitución de necesidades, proceso en el cual se sacrifican otros destinos importantes de gasto en el afán de solventar dicha demanda. De lo contrario, el resultado lógico es que de no hacer las entregas de manera oportuna, el gobierno se arriesga a ser sujeto de presiones sociales y políticas defendiendo el derecho de los beneficiarios de recibir oportunamente las ayudas y subsidios.

Notas relacionadas

6. Las rigideces más importantes son: Transferencias a municipalidades, presupuesto del Órgano Judicial, aportes a instituciones, pago de pensiones del antiguo sistema previsional, servicio de la deuda pública, subsidios a servicios básicos, inversión financiada con préstamos y donaciones, entre otros.
7. Para un país de ingreso medio con políticas débiles, el DebtSustainability Framework del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional, sugiere un techo máximo a la deuda pública de 49% del PIB (Pérez, 2013)..
8. De acuerdo a Pérez (2013), dicho umbral es US\$800 millones.

05 Fuentes de financiamiento de los programas sociales enmarcados en el proyecto de ley

En un entorno de necesidades ilimitadas y recursos escasos, la restricción más importante para llevar a cabo cualquier política es su financiamiento. En este contexto, el gobierno se enfrenta a un conjunto de proyectos entre los cuales debe distribuir los recursos disponibles, seleccionando aquellos más rentables desde el punto de vista social, los más viables o aquellos que se enmarquen en las preferencias políticas de los gobernantes. Así pues, la propuesta del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, como cualquier política pública, está inmersa en una competencia por los recursos que el Estado obtenga en el mediano plazo.

Respecto del financiamiento de los programas, la propuesta de ley no expresa una fuente en particular, sino que se limita a listar los componentes del gasto social; pero sí exhorta a la Asamblea Legislativa a que la inversión social sea en términos reales superior a la del año anterior, además de darle una perspectiva de progresividad y universalidad; definiendo ésta como una política no acotada a quienes se encuentran en condición de pobreza y a su combate, sino a toda la población, es decir, una política universal.

“...la propuesta de ley no expresa una fuente en particular, sino que se limita a listar los componentes del gasto social; pero sí exhorta a la Asamblea Legislativa a que la inversión social sea en términos reales superior a la del año anterior, además de darle una perspectiva de progresividad y universalidad;”

Estos enunciados constituyen un fuerte compromiso para el Estado, dada su inflexibilidad, obligatoriedad y tendencia al alza en el mediano plazo. Ante lo cual y ante la escasez de recursos, los tomadores de decisiones deben discriminar entre proyectos, como ya se acotó.

La obtención de recursos es uno de los principales desafíos del Estado y para ello el sistema jurídico del país le otorga la potestad soberana de imponer pagos obligatorios a los ciudadanos⁹ –los impuestos–. Como compensación, éstos últimos esperan que el Estado les provea de bienes y servicios públicos en condiciones no de mercado, tanto para uso individual como colectivo. Con ello, se cumple la función redistributiva de la política fiscal.

En el caso de El Salvador, la principal fuente de financiamiento son los impuestos. Éstos representan alrededor del 80% de los ingresos totales y están cimentados en dos

grandes pilares: el IVA y el impuesto sobre la renta, que en conjunto aportan el 86% de la recaudación. Respecto a la cobertura del gasto, en los últimos años, dada la brecha existente entre ingresos y gastos, los ingresos propios o corrientes solo alcanzan a cubrir el 83% de los compromisos –incluyendo el pago de pensiones a los beneficiarios del SPP–, por lo que el 17% restante es cubierto vía endeudamiento. Estos últimos recursos se destinan al pago de pensiones, proyectos de inversión y una tercera porción para financiar gastos corrientes, lo que se materializa a través de la emisión de LETES.

Esta insuficiencia de recursos propios pone en riesgo el financiamiento de la ley de desarrollo y protección social, pues en el mediano plazo, como ya se acotó, dicha propuesta tiene que competir con los demás rubros de gasto y con nuevas necesidades que puedan surgir. Ante ello, la continuidad y, sobre todo, la ampliación de los programas sociales en la búsqueda de la universalidad,

están atadas a una mejora sustancial en las disponibilidades del gobierno, lo que a su vez depende de un buen desempeño de los determinantes de la recaudación.

El principal generador de ingresos fiscales es la actividad económica, requiriéndose entonces un crecimiento alto y sostenido que eleve los niveles de inversión y se convierta en el impulsor del empleo productivo, lo que a su vez aumentará el ingreso disponible de las familias y con ello el consumo privado. La consecuencia lógica será una mayor recaudación tributaria, tanto en el ámbito de los impuestos indirectos, como en el impuesto a la renta. Esto constituirá un círculo virtuoso, pues por efecto multiplicador, una vez el Estado perciba esos excedentes producto de la mayor actividad económica, podrá aumentar los niveles de gasto e inversión pública, generando un nuevo impulso a la actividad económica. Un elemento adicional es que en la medida que aumenta el empleo en el mercado formal, se debería producir una disminución de los beneficiarios de los programas de la ley, derivada del aumento en la demanda de trabajo.

Los aumentos en la recaudación están también vinculados a la implementación de acciones o medidas de política y administración tributaria. Las primeras tienen que ver con nuevas reformas tributarias enca-

minadas a ampliar la base tributaria de los principales impuestos y a lograr una mayor equidad horizontal. En estas últimas se enmarca una revisión de la efectividad de los incentivos fiscales a la inversión. Mientras tanto, las medidas administrativas se relacionan con la mejora en la eficiencia recaudatoria por la vía de una gerencia con visión estratégica, personal técnico profesional, aplicación de las mejores prácticas en materia de fiscalización y control, entre otras.

En la misma dirección, otra fuente de ingresos para costear permanentemente la ley de desarrollo es la optimización de los recursos y la reorientación de éstos desde usos no prioritarios. En este grupo cabe la depuración de funciones duplicadas de algunas entidades públicas que ejecutan actividades de manera paralela con otras entidades; efficientización de los procesos de adquisiciones y contrataciones, transacciones que han sido cuestionadas por su falta de transparencia, dando lugar a malversación de fondos y actos de corrupción. En la misma línea, una mejor focalización de los subsidios a los servicios básicos puede constituirse en una fuente importante de recursos, especialmente los subsidios al gas licuado de petróleo y consumo de energía eléctrica, programas que benefician a más del 85% de los hogares, una proporción considerablemente alta, pues de acuerdo a

cifras del gobierno, la pobreza apenas llega al 29.3%,¹⁰ por lo que en la difícil situación de las finanzas públicas, no se justifica dicha cobertura, quedando únicamente como una política asistencialista.

De no obtenerse espacios fiscales por la vía del incremento de los ingresos propios y la optimización del gasto público para financiar cualquier incremento del gasto social, quedan únicamente como fuentes alternativas la cooperación internacional y el endeudamiento. En este caso, ambas opciones no

son sostenibles en el mediano plazo, pues la primera tiene carácter transitorio, lo que lleva a que los programas corran el riesgo de quedar abandonados luego que finaliza la cooperación; mientras que la segunda alternativa es una opción para la cual existe poco margen, ya que la deuda pública se sitúa actualmente entre el 55% y el 60% del PIB, nivel considerado de alto riesgo y proclive a la insostenibilidad, razones por las cuales el acceso a los recursos del mercado crediticio es restringido o a costa de pagar altas tasas de interés.

Notas relacionadas

9. Las fuentes de financiamiento del Estado dependen del país. Así pues, algunos países cuentan con una alta dotación de recursos naturales, que ya sean propiedad del Estado o de particulares, le proveen de los recursos suficientes para financiar sus programas de gasto y tener bajas o nulas tasas impositivas. Otros no tienen esos privilegios, por lo que recurren a los impuestos a la riqueza, a las rentas y al gasto. En este último grupo está El Salvador.
10. Comunicado de la Presidencia de la República, disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/pobreza-en-el-salvador-disminuyo-cuatro-puntos-porcentuales-durante-el-ano-2013/>; no obstante, el Panorama Social de América Latina de la CEPAL correspondiente al año 2013 expone que en 2012, la pobreza en El Salvador ascendía a 45.3%.

06 Reflexiones y algunas recomendaciones de política

El objetivo principal de la propuesta de Ley de Desarrollo y Protección Social es que los programas incluidos en la disposición sean permanentes y que tengan una expansión gradual hasta llegar a la universalidad. Este objetivo se justifica invocando el principio constitucional de que la persona humana es el origen y el fin del Estado y que es obligación de éste asegurar a los habitantes del país el goce de la libertad, salud, cultura, bienestar económico y justicia social. De la misma forma, el proyecto declara que la política social debe ser un factor coadyuvante del desarrollo, más que un simple factor de contención y mitigación de las desigualdades.

De acuerdo a las buenas prácticas internacionales, dicho planteamiento adquiere validez en la medida que se enmarca en las premisas de una política social subsidiaria; sin embargo, al examinar los programas que la propuesta de ley pretende establecer de manera permanente –debe recordarse que ya existen–, éstos no satisfacen las características de una política subsidiaria. Por el contrario, el tipo de programas, el mecanismo de asignación y los objetivos de cobertura, permiten concluir que en su mayor parte se trata de una política asistencialista, pues las “ayudas” brindadas hacen ver a la población beneficiada como individuos sin la capacidad suficiente para sobrevivir, lo que crea una relación de dependencia de los beneficiarios, quienes dejan de

“ ... la prioridad del Estado debe centrarse entonces en aumentar sus propios ingresos de manera sustancial y con ellos financiar los programas sociales. Por su parte, se debe recurrir al endeudamiento en situaciones especiales y dichos recursos deben limitarse al financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura productiva y social, que faciliten la creación de capacidades productivas y la obtención de rendimientos positivos en el largo plazo.

esforzarse por salir adelante. Para Salazar (2012), ese es el mejor método para continuar con la pobreza.

Pero sin perjuicio del tipo de política que ejecute el gobierno, la ejecución de los programas sociales contenidos en la propuesta de ley implica un costo para el gobierno y este asciende a un aproximado de 1.1% del PIB anual, lo que equivale a un desembolso mínimo de US\$2,012 millones en el período 2014-2019, monto que de acuerdo a la ley debería formar parte de los presupuestos anuales de manera obligatoria.

Un elemento importante es que el proyecto de ley no constituye la totalidad de la política social del gobierno, pues uno de los pilares de dicha política: los subsidios a los servicios básicos (gas licuado de petróleo, energía eléctrica y transporte público), que de hecho son los rubros más onerosos, no forman parte del conjunto de programas del Sistema de Protección Social Universal establecido en la propuesta de ley. Entonces, si tales subsidios continúan operando con los mismos mecanismos en el mediano pla-

zo, el costo de los programas sociales se elevará hasta situarse aproximadamente en los US\$3,993 millones para el período 2014-2019, lo que corresponde a un promedio anual de US\$ 666 millones, es decir 2.3% del PIB.

Dicho costo representa dos grandes desafíos para los rectores de la política fiscal del país: en primer lugar, el financiamiento de los programas se convertiría en un gasto rígido, reduciendo el espacio flexible del presupuesto de 15% hasta el 10%, lo que genera a su vez problemas de liquidez que terminan convirtiéndose en deuda en LETES y luego de algunos meses en deuda de largo plazo. En segundo lugar, la ley únicamente establece la obligatoriedad de financiar los programas sociales, pero no indica la fuente de los recursos, siendo éste un grave defecto de la normativa; por lo que tendrían que provenir de las fuentes de financiamiento tradicionales y competir con el resto de rubros de gasto público. Aunque por estar la obligación consignada en la ley, los tomadores de decisiones deberán sacrificar otros destinos de gasto a fin de

reservar los fondos necesarios para la operatividad del sistema.

Las fuentes tradicionales de ingresos son: la recaudación de impuestos, la reorientación de fondos de otros destinos de gasto, donaciones y el endeudamiento. En el primer caso, se deberían implementar nuevas reformas tributarias orientadas a mejorar la equidad horizontal, en las que cabe la revisión de la política de incentivos fiscales a la inversión y modificaciones tendientes a ampliar la base tributaria de los principales tributos. En el mismo sentido, existe mucho espacio de mejora en la administración tributaria que puede derivar en un aumento sustancial de la carga tributaria: una gerencia con enfoque estratégico, personal profesional y con mayor cualificación, mejores prácticas en materia de fiscalización y control, entre otras.

Respecto al aumento de ingresos cobra especial relevancia el desempeño de la actividad económica, pues es el principal determinante de la recaudación tributaria. En dicho contexto, mejoras en la carga tributaria dependen de tasas de crecimiento altas y sostenidas en el mediano plazo.

La reorientación de fondos puede ser también una importante fuente de recursos, pero supone, como es propio en estos casos, el surgimiento de conflictos de economía política e implica la puesta en marcha de una política de mejora de la eficiencia y efectividad del gasto –corriente e inversión–, que permita obtener ahorros que puedan ser destinados a financiar la política social. En este caso, el gobierno debería recurrir a una mejor focalización de los subsidios y de otros programas sociales, a la depuración de funciones duplicadas en algunas entidades públicas, la revisión de la política de adquisiciones y contrataciones, entre otros.

Con respecto a las donaciones, el gobierno no debe cifrar esperanzas en que dicho concepto sea permanente y con ellas financiar programas sociales, pues las donaciones tienen un carácter transitorio y coyuntural. El riesgo de financiar uno o varios programas sociales con dichos recursos es que en el momento que se suspenda o extinga la cooperación financiera, el programa puede quedar abandonado por falta de recursos.

Finalmente, el endeudamiento debe ser la última instancia para recurrir en la búsqueda de recursos. El problema es que la deuda pública de El Salvador está por llegar al 60% del PIB, lo que vuelve difícil seguir obteniendo recursos de manera ilimitada, pues en los últimos años, el rating crediticio del país se ha deteriorado mucho y en la medida que los indicadores macroeconómicos y la credibilidad de las políticas no mejore, se seguirá deteriorando, lo que derivará en mayores tasas de interés y menos espacio para acceder al mercado crediticio local e internacional.

Ante ello, la prioridad del Estado debe centrarse entonces en aumentar sus propios ingresos de manera sustancial y con ellos financiar los programas sociales. Por su parte, se debe recurrir al endeudamiento en situaciones especiales y dichos recursos deben limitarse al financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura productiva y social, que faciliten la creación de capacidades productivas y la obtención de rendimientos positivos en el largo plazo.

De no obtener los recursos suficientes, el costo de los programas sociales tendría un impacto considerable en el déficit y en los indicadores de sostenibilidad, requiriéndose esfuerzos fiscales mayores para que la política sea sostenible sin hacer cambios bruscos en la política fiscal que puedan provocar pérdidas de bienestar en la población.

Una recomendación adicional es que el gobierno debería formular nuevos programas sociales con un enfoque de política de subsidiariedad, que vengán a sustituir los actuales programas asistencialistas. También, la focalización de los beneficiarios es vital para la sostenibilidad del sistema, es decir, que más que universalización se debe buscar la optimización y mejoras cualitativas en la efectividad de los programas.

Finalmente, los programas sociales –asistencialistas o subsidiarios– no deberían estar atados a una ley, con el objeto de permitir que aquellos sean temporales y con eliminación gradual. Esto será un incentivo para que los beneficiarios disminuyan su dependencia a la ayuda del gobierno y busquen insertarse en el mercado productivo o laboral del país, generando por sí mismos su subsistencia y desarrollo.

Referencias

Adelantado J. (s/f); *“Las políticas sociales”*; Ensayo de la Universidad de Salamanca, España; disponible en <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspolicassociales.pdf>

Alayón N. (1980); *“El asistencialismo en la política social y en el Trabajo Social”*; en Revista Acción Crítica No. 7; Publicación del Centro Latinoamericano de Trabajo Social de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social; Lima, Perú; Julio de 1980.

Cartwright, D., and Harary, F. (1956). *Structural balance: A generalization of Heider's theory*. Psychological Review. 63, 277-292

Ecorys (2009); *“Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)”*; Estudio elaborado para la Comisión Europea y el Gobierno de El Salvador, San Salvador, Mayo de 2009.

Groppali A. (1944); *“Doctrina General del Estado”*, Editorial Porrúa, México, 1944.

Martínez R., Collinao M.P. (2010); *“Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”*; Serie Manuales No. 65, División de Desarrollo Social; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago de Chile; Enero de 2010

Mendoza J. (2000); “¿Cuál es el rol del Estado?”; en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos –UNMSM; No. 15; Lima, Perú; Marzo de 2000.

Meza D., Guzmán J. y Varela L. (2004); “EDUCO: un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003)”;

Revista En breve No. 51; Banco Mundial; Washington, D.C.; Junio de 2004.

MH (2014); “Balance fiscal al cierre de 2013 y proyecciones 2014”; Presentación del Ministerio de Hacienda; San Salvador, Enero de 2014.

Pérez C. (2013); “El Salvador: análisis de sostenibilidad fiscal”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Marzo de 2013.

Pérez C. (2014); “Impacto de la deuda del FOP en la sostenibilidad fiscal de El Salvador”; Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE; San Salvador, El Salvador, Enero de 2014.

Salazar E. (2012); “La subsidiariedad y el asistencialismo en el Estado social”; disponible en http://www.academia.edu/1850983/La_subsidariedad_y_el_asistencialismo_en_el_Estado_social.

Sánchez I. (1995); “Ayuda externa y más pobreza en El Salvador”; En Revista Realidad No. 47, Septiembre-Octubre 1995; Universidad Centroamericana José Simeón Cañas; San Salvador, El Salvador, 1995.

STP (2013); “Sistema de Protección Social Universal: resumen ejecutivo”; Secretaría Técnica de la Presidencia, Gobierno de El Salvador; San Salvador, Junio de 2013.

UCA (1999); “Política social y participación ciudadana”; En Revista Realidad No. 72, Noviembre-Diciembre 1999; Universidad Centroamericana José Simeón Cañas; San Salvador, El Salvador, 1999.

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503)2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise

ISBN 978-99961-492-2-1



9 789996 149221 >